

# La Organización de Cooperación de Shanghái: una herencia de la Guerra Fría

**Nidia Liseth Rodríguez Villalobos**

Candidata a Máster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos

[nidialiseth@gmail.com](mailto:nidialiseth@gmail.com)

## INTRODUCCIÓN

La Organización de Cooperación de Shanghái (ocs) es uno de los organismos multilaterales de mayor relevancia en el concierto internacional, a causa de una serie de características particulares que, sumadas a factores políticos y de voluntades, permiten que se haya consolidado como un agente tomador de decisiones sobre una esfera geoestratégica de influencia relevante para el sistema, en una época de reorganización estructural del Sistema Internacional y surgimiento de nuevos poderes internacionales.

La relevancia geoestratégica de Asia Central está dada, en gran medida, por la importancia que tienen para el mundo y su estructura los países que la conforman, la cual está condicionada por características como la densidad poblacional; los recursos con los que cuentan; la posición geoestratégica, económica y política; las capacidades militares, y las pretensiones de poder regional y global de algunos de sus Estados parte.

La ocs, que surgió en junio de 2001 (época de pos Guerra Fría y multilateralidad), está compuesta por tres categorías de actores: países miembros (entre los que se encuentran China, Rusia, Kazajstán y tres países centroasiáticos: Kirguizistán, Tayikistán y Uzbekistán), observadores (India, Irán, Paquistán y Mongolia) y Dialogue Partners (Bielorrusia y Sri Lanka) (SECTSCO, 2013).

En términos geográficos, los países miembro de la ocs ocupan un territorio de 30' 189.000 km<sup>2</sup>, lo cual representa tres quintas partes de la masa euroasiática. Referente a sus características demográficas, su densidad poblacional permite afirmar que la suma de este indicador en los países de esta esfera representa la cuarta parte de la población mundial. De incluirse la masa poblacional de los Estados observadores, este índice aumentaría alcanzando el 50% de la población del planeta (Nazarbayev, 2005).

Adicional a lo anterior, en el ámbito económico esta Organización reúne dos de las principales economías del mundo (China ocu-

pa el puesto 2 y Rusia el 9, según el *ranking* del Banco Mundial, a partir del análisis de su PIB para el 2011). En términos militares congrega el segundo (Rusia) y tercer (China) poder militar (ABC, 2008), y al primer (Rusia) y tercer (China) poder nuclear del mundo.

El objetivo principal de la OCS es fortalecer la mutua confianza y las relaciones de buena vecindad entre los países miembros, promoviendo la cooperación efectiva en política, comercio y economía, ciencia y tecnología, cultura y educación, energía, transporte, turismo, protección ambiental y otros campos similares, que permitan garantizar la paz, la seguridad y la estabilidad en la región, lo anterior a partir del establecimiento de un nuevo orden internacional político y económico, democrático, justo y racional (SECTSCO, 2013).

En atención a alcanzar estos objetivos, la OCS se ha estructurado de modo tal que las alianzas que se establecen están encaminadas a propender por cooperación en seguridad ampliada<sup>1</sup> (militar, política, económica, ambiental y societal, conforme a la definición de Barry Buzan en el realismo neoclásico), propiciado por su alto componente político.

En esta organización, China y Rusia desempeñan un papel de liderazgo contundente, desde el momento de su creación hasta la actualidad; no solo a causa de sus capacidades económicas, militares y sociales, sino también motivado por la voluntad política de los dos Estados por consolidarse como hegemonías

regionales y globales, garantizando adicionalmente la seguridad y estabilidad fronteriza regional y, por ende, su seguridad y supervivencia nacional.

Estas pretensiones inducen a la necesidad de determinar ¿en qué medida la Organización de Cooperación de Shanghái, surge en procura de contribuir al posicionamiento de China y Rusia como hegemonías regionales y globales?

A partir de esta problemática surge la hipótesis de que, teniendo en cuenta el papel que han desempeñado Rusia y China en la creación de la OCS y la preponderancia que estos países le han brindado al organismo multilateral en el marco de su política exterior, se hace posible aseverar que esta obedece a un mecanismo estratégico que les permita posicionarse en el concierto internacional como hegemonías regionales y globales, a partir de la lógica de la hegemonía compartida, ante el vacío dejado por la URSS, en un contexto de pos Guerra Fría y multilateralidad.

Pretendiendo comprobar el argumento planteado, este trabajo se dividirá en tres partes: la primera de ellas versará acerca de la incidencia que tuvo el fin de la Guerra Fría sobre China y Rusia, vista principalmente desde la esfera geográfica y estructural en el concierto internacional; en la segunda, se postulará la creación de la OCS como mecanismo de política exterior de China y Rusia para contrarrestar los efectos del fin de la Guerra Fría y adoptar una postura revisionista frente a la estructura

---

<sup>1</sup> Seguridad: aquel objetivo hacia el que se encaminan los Estados y las sociedades en procura de alcanzar y “mantener su identidad independiente y su integridad funcional, contra las fuerzas de cambio que pueden ser percibidas como hostiles” (Buzan, 1991, 432).

unipolar del sistema. Finalmente, en la tercera parte se analizará el papel que ha desempeñado esta organización en la consolidación de Rusia y China como nuevas hegemonías, a partir de la lógica de la hegemonía compartida.

## **I. INCIDENCIA DEL FIN DE LA GUERRA FRÍA SOBRE CHINA Y RUSIA**

Los efectos sobre la zona de Asia Central, y más particularmente sobre países como China y Rusia, no se limitan a las modificaciones estructurales del sistema y las alteraciones en política exterior que éstas pudieran contraer. Este suceso generó igualmente efectos de corte económico, militar, social y político.

### **A. Efectos geográficos del fin de la Guerra Fría para China y Rusia**

En el caso de China y Rusia, uno de los principales efectos negativos se encuentra en el ámbito geográfico, por cuanto a partir de la desintegración de la URSS, la inestabilidad política, social y territorial se convirtió en una constante, a causa de las disputas fronterizas en el territorio contiguo. Estas disputas amenazaban la integridad, estabilidad y seguridad interna del país.

Entre estos conflictos sobresalían la falta de un estatus legal para buena parte de la línea fronteriza compartida con las nuevas repúblicas independien-

tes de Asia central (la frontera china en esa región se había transformado en cuatro secciones diferentes); la disputa con varios países del Sureste de Asia por la islas Spratly, un territorio de islotes situado Mar del Sur de China, entre las costas de Vietnam y Filipinas, en el que se mezclaban sentimientos nacionalistas y las perspectivas por encontrar energéticos (Rocha, 2009, 693-719).

Una de las consecuencias geográficas principales fue la redefinición de fronteras, ocasionada por la división de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas que dejó una serie de nuevos territorios que buscaban su independencia y consolidación como nuevos Estados del sistema, como el caso de Georgia.

Este caso es uno de los ejemplos desestabilizadores de la seguridad, estabilidad y paz de la región, generados a partir del fin de la Guerra Fría, por cuanto posterior a la separación de Georgia, en 1991 se inicia el conflicto entre esta y Osetia del Sur<sup>2</sup>.

En esta época, el gobierno separatista de Osetia del Sur buscó su independencia de Georgia por medio de una guerra civil, frente a la cual Rusia participó como pacificador, consiguiendo una tregua entre los dos actores. Esta actuación se puede explicar desde la lógica del realismo defensivo, propendiendo hacia la seguridad internacional y la estabilidad.

Esto se debe a las condiciones desfavorables, particularmente en cuanto a la economía, a las que se veía abocada Rusia después de la

<sup>2</sup> Osetia del sur comprende 4000 kilómetros cuadrados de territorio, y su frontera se encuentra a 100 kilómetros al norte de la capital georgiana, Tbilisi. Está situado en el Cáucaso, colinda con Osetia del Norte, la cual es una República autónoma de la Federación Rusia.

implosión que generaba pocos incentivos para buscar un conflicto que lo catapultara como poder regional. Sin embargo, su accionar conciliador le permitía presentarse ante la región y el sistema como un agente con capacidad política de decisión e interesado por los conflictos de su zona contigua.

El realismo defensivo afirma que los Estados propenden hacia la búsqueda de la seguridad sobre la búsqueda de poder (Petrollini, 2003). Para los realistas defensivos, la estructura internacional proporciona muy pocos incentivos a los Estados para que estos revisen el incremento adicional del poder, en cambio los empuja a mantener el equilibrio existente del mismo (Glenn, 2002, 151).

Recientemente, la región separatista ha contado con el apoyo de Rusia, particularmente después de abril de 2008, época en la que este país estrecha lazos con Osetia del Sur y con Abjasia. Adicionalmente, dio muestras claras de este apoyo y discrepancia frente a Georgia; al declarar su voluntad de rechazo frente a la solicitud de ingreso de este actor a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (organismo multilateral al cual pertenece Rusia).

El interés de los rusos por esta región está dado a causa de la inmensa inversión que estaba llevando acabo la compañía de gas estatal rusa, Gazprom. Adicionalmente, dos tercios del presupuesto anual de Osetia del Sur (unos 30 millones de dólares), para ese año, proceden directamente de las arcas de Moscú (Reuters, 2008), lo cual demuestra un interés económico y expansionista por parte de Rusia.

Para Mearsheimer esta situación sería claramente una propensión hacia su conso-

lidación como hegemón en un ámbito regional, hasta consolidarse en el nivel sistémico, siguiendo políticas expansionistas cuando y donde los beneficios pesen más que los costos, a partir de la lógica del “realismo ofensivo” (Taliaferro, 2000-2001, 128).

En el caso de China, este es un país que cuenta con una “frontera terrestre de poco más de 22 mil kilómetros compartida con 14 naciones y de 14 mil 500 kilómetros de litorales que defender” (Granados, 2006, 121). Este amplio territorio ha presentado históricamente una serie de problemáticas fronterizas generadas por movimientos secesionistas, entre los cuales se encuentran y cobran relevancia actual los de Xinjiang y la región del Tíbet.

Xinjiang está conformada mayoritariamente por personas que practican un islam sunita moderado. Los grupos clandestinos que retan la autoridad del gobierno central pretenden la separación y conformación de un territorio denominado Turquestán Oriental o Turquestán Chino (Granados, 2006, 129).

Por su parte, la región del Tíbet es conflictiva al ser una zona con delimitación fronteriza pendiente entre China e India. Aun así, cobra mayor relevancia la problemática interna, al existir pretensiones separatistas por parte de esta región. “Sin embargo, el Dalai Lama ha cambiado radicalmente su posición desde 1987 a favor de que el Tíbet sea una región con mayor autonomía dentro del control de China” (Granados, 2006, 130).

Estos conflictos internos y situaciones desestabilizadoras, sin descontar las demandas por violaciones de los derechos humanos que pesan sobre China, han ocasionado que no solo se convierta en un tema de im-

portancia interna, sino que también cobre relevancia en el ámbito externo. A causa de lo anterior, la RPC ha hecho evidente su postura contra los movimientos separatistas en el mundo.

### **B. Efectos en política exterior del fin de la Guerra Fría para China y Rusia**

Por otra parte, el declive de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, a partir del fin de la Guerra Fría y el cambio estructural que este implicaba, dejó al mundo de forma temporal con una estructura unipolar, con Estados Unidos a la cabeza, al ser la principal potencia del mundo, entendiendo este concepto como la utilización de las fuerzas militares, económicas y hasta morales en circunstancias determinadas y con vista a objetivos también determinados (Aron, 1962, 80).

Esta nueva estructura propició en otros agentes del concierto internacional una voluntad revisionista que permitiera posicionarse como el adversario al poder hegemónico de Estados Unidos, diezmando el poder e influencia del mundo sobre sus zonas contiguas y aumentando su poder como potencia<sup>3</sup>. En

razón de lo anterior surgen actores como la Unión Europea, Japón, China y Rusia, que contribuyen a la conformación del actual enfoque estructural del concierto internacional, bajo la forma de la multilateralidad.

Estas pretensiones hegemónicas, y los cambios estructurales planteados, se pueden explicar a partir del concepto de “hegemonía” y del carácter cíclico del mismo. Para entenderlo se empleará la definición de Antonio Gramsci, quien la postula como el conjunto de grupos de la sociedad, donde el dominante establece un liderazgo moral, político e intelectual sobre sectores subordinados haciendo que sus intereses sean los intereses de la sociedad (Gramsci, 1966, 19). Siguiendo el argumento previo, hegemonía se entiende como “la formación progresiva de alianzas centradas alrededor de un grupo social determinado” (p. 2).

Referente al ciclo de las potencias, se apelará a lo planteado por Robert Gilpin, quien en su teoría de las Guerras Hegemónicas plantea que el hegemón, a partir de sus capacidades militares-estratégicas y económico-tecnológicas, se convierte en un Estado benefactor al inicio del ciclo, para posteriormente pasar a ser víctima de su expansión imperial, debido

<sup>3</sup> Potencia: en el ámbito de las relaciones internacionales existen múltiples definiciones desde las diferentes teorías de la disciplina. Sin embargo, para efectos de este trabajo se apelará a la definición de potencia *positivamente*: significa la capacidad de un Estado de hacer lo que quiere hacer, tal como lo quiere hacer y cuando lo quiere hacer, y la capacidad de hacer que los otros hagan lo que nunca hubieran hecho sin esa relación de potencia. Adicionalmente, es bueno aclarar que la *potencia* no existe *per se* sino que se calcula en el marco de una relación dinámica entre dos o más unidades políticas. Referente a esta definición es útil apelar a la potencia estructural, que se evidencia a partir del *soft power* o la capacidad de seducción y cooptación, que se ubica como totalmente opuesto a lo que también se conoce como *hard power* que hace referencia a la potencia de mando o de obligación. Y del *structural power* o la capacidad para moldear y determinar las estructuras de la economía política global en torno a la cual todos los Estados operan, que se encuentra completamente contrario al denominado *relational power* en el contexto de relaciones de poder de fuerza o interacción conflictiva.

a su papel de gendarme del mundo y garante de los bienes públicos colectivos.

En este contexto de “Estado benefactor” se da el inicio de la fase de crecimiento económico de sus competidores con tasas de desarrollo importantes que permiten que el hegemon apele al intento de *Burdensharing* o reparto de la tareas en esta nueva configuración económica hacia sus aliados, convirtiéndose así en depredador, y su reemplazo se hace inevitable por parte de una nueva potencia hegemónica y que va a inducir el origen de un nuevo ciclo de las potencias.

Aunque este es un concepto surgido desde un ámbito sociológico, es aplicable a las relaciones internacionales a partir de la lógica de un agente (Estado o bloque de Estados) dominante, que busca imponer su ideología a los demás actores del concierto internacional, a través de acciones de *hard power* (fuerza militar) o de *soft power* (disuasión), procurando la generación de alianzas que le permitan garantizar su sostenibilidad y poder.

## **II. LAS PERCEPCIONES EN POLÍTICA EXTERIOR DE CHINA Y RUSIA FRENTE A LA SEGURIDAD ENERGÉTICA Y ESTADOS UNIDOS COMO ESTADO INTRUSO**

La OCS es una de las organizaciones canalizadoras de cooperación de Asia Central. Sus antecedentes se remontan al Grupo de

Shanghái o Los 5 de Shanghái, creado en 1996, y conformado por “China, Rusia, Kazajistán, Kirguizistán y Tayikistán como medida de confianza que permitiera la desmilitarización de las fronteras que los separan, el establecimiento definitivo de las fronteras y, en su momento, la cooperación transfronteriza” (Abad, 2008, 4).

Posteriormente, se constituyó en la Organización de Cooperación de Shanghái (ocs), a partir de la inclusión a este grupo de Uzbekistán, en el 2001. Esta Organización surge a partir de la pretensión de los Estados miembros por garantizar su seguridad, estabilidad y soberanía frente a amenazas geográficas al interior de la región y políticas invasivas exógenas provenientes de poderes extraterritoriales, que como Estados Unidos u organizaciones como la OTAN, tienen intereses geográficos, económicos, militares y de recursos energéticos sobre la zona.

Este mecanismo multilateral hace parte de las relaciones de complementariedad que se han establecido entre la República Popular China y Rusia, procurando beneficios conjuntos a los dos Estados en materia económica, comercial y política, en áreas como el comercio de hidrocarburos y alianzas en escenarios multilaterales que permitan generar una “balanza de poder”<sup>4</sup> frente a Occidente, particularmente Estados Unidos, y garantizar la seguridad energética de los Estados miembros.

<sup>4</sup> Se entiende por *Balanza de poder* conforme a lo explicado por Waltz en el neorrealismo, lo siguiente: la teoría del equilibrio del poder es una teoría acerca de los resultados producidos por las acciones no coordinadas de los Estados. La teoría enuncia presupuestos acerca de los intereses y los motivos de los Estados, en vez de explicarlos. Lo que explica son las restricciones que aquejan a todos los Estados (Waltz, 1988, 180).

Se entenderá la seguridad energética<sup>5</sup> conforme a lo descrito por la Agencia Internacional de Energía (AIE) desde su perspectiva actual, en la que se incluyen los aspectos concernientes a la creciente complejidad de los sistemas de energía y la amplia gama de vulnerabilidades que pueden afectarlos (OECD/IEA, 2011, 7).

Estas asociaciones se han evidenciado en escenarios como el Consejo de Seguridad, en el cual los dos Estados se desempeñan como miembros permanentes con derecho a veto y han incidido en la no aprobación de resoluciones propuestas por Estados Unidos como la invasión a Irak o las sanciones económicas a Irán (observador de la OCS), a causa de su programa de energía nuclear.

#### **A. La importancia de los temas energéticos para la conformación de la ocs**

La Organización de Cooperación de Shanghái permitió formalizar las “relaciones de cooperación estable entre Moscú y Beijing en temas de seguridad y lucha contra el terrorismo” (Anuario Asia Pacífico, 2006, 553), en una zona que cuenta con la mayor cantidad de reservas de petróleo y gas comprobadas en el mundo, sobre la cual existe un interés geoestratégico y económico por parte de Estados Unidos, la Unión Europea, Rusia y China, entre otros.

Se habla acerca de aspectos energéticos, teniendo en cuenta que este es un tema que se ha politizado en la agenda nacional e internacional de los países, considerando que:

en un mundo en el que cada vez más, los recursos energéticos serán un bien necesario y escaso, los países (u organizaciones de cooperación regional) con capacidad para ello, persiguen asentar posiciones en torno a las bolsas energéticas de Oriente Medio, donde existen en la actualidad la mayoría de reservas probadas de petróleo y gas (Anuario Asia Pacífico, 2006, 553).

La zona de Oriente Medio tiene gran importancia energética para el mundo, ya que genera un cuarto de la producción mundial de petróleo y contenía, para la época de la Guerra del Golfo (1990), el 65,7% de las reservas mundiales; un porcentaje que aumentará, aproximadamente, hasta un 85% en los próximos 20 años, mientras que Estados Unidos cuenta con un porcentaje del 2,6% de las reservas mundiales, frente a su alto consumo, del 25,5% de la producción petrolífera mundial (Antón, 2013) lo cual explica su importancia en el contexto internacional.

Esta necesidad de suplir los requerimientos energéticos de Estados Unidos, la alta cantidad de reservas en esta materia con que cuentan los países de la zona y su necesidad de garantizar su seguridad energética, explican la voluntad norteamericana por tener injerencia

<sup>5</sup> Entre las vulnerabilidades por considerar en la seguridad energética se encuentran “las interrupciones que pueden afectar a otras fuentes de energía (por ejemplo, las sequías que causan una disminución en la disponibilidad de energía hidroeléctrica), infraestructura (por ejemplo, fallas técnicas que afectan tuberías o centrales eléctricas), o sectores de uso final (por ejemplo, aumentos repentinos de la demanda de calor o electricidad durante los eventos climáticos extremos)” (OECD/IEA, 2011, 7).



política y militar sobre el territorio; teniendo en cuenta que esto le permitiría acceder a los recursos de manera efectiva, reduciendo costos transaccionales generados por regímenes políticos adversos a la ideología de Estados Unidos. Esta pretensión justifica, desde su perspectiva, las invasiones a Afganistán (2001) e Irak (2003).

Dado que la seguridad energética está relacionada con la capacidad de acceder a los recursos energéticos y poseer un control real sobre los mismos, las pretensiones norteamericanas sobre los recursos de la zona contigua a China y Rusia representan una amenaza real a los dos principales actores de la ocs (China y Rusia), pues limitan el control efectivo sobre los recursos energéticos en reserva y explotados en su zona contigua. Particularmente para los chinos, cuyo alto consumo energético los condiciona a ampliar las fuentes y recursos, esta injerencia norteamericana está en detrimento de la seguridad energética, al este último alterar las condiciones de oferta del mercado energético conforme a sus intereses.

Por otra parte, es de suma importancia el papel desempeñado por esta organización en procura de garantizar la seguridad y estabilidad de los Estados parte, teniendo en cuenta los diversos conflictos existentes en la zona<sup>6</sup>, los

cuales generan situaciones de vulnerabilidad a la seguridad energética, considerando los costos que tiene la guerra frente a la estabilidad política, el desarrollo de la infraestructura y los costos de exploración y extracción de los recursos energéticos.

### **B. Estados Unidos como una amenaza latente a la seguridad de la región**

Para China y Rusia, las invasiones iniciadas en 2001 por Estados Unidos en el marco de su lucha contra el terrorismo representan una clara amenaza a la seguridad y la estabilidad nacional y de la región, ocasionada en parte por la cantidad de recursos energéticos que poseen Afganistán e Irak, y que serían controlados por los norteamericanos. Por otra parte, a causa de la capacidad de injerencia sobre la región que adquirió este poder externo sobre la zona, limitando consecuentemente el poder de China y Rusia sobre el territorio contiguo. Todo lo anterior se resume en el siguiente párrafo:

Las potencias efectivas (Estados Unidos y la Unión Europea) y las firmes candidatas a competir con ellas (Rusia y China) actúan sobre el terreno en dos sentidos opuestos, afirmando sus pasos y captando nuevos aliados en una carrera de obstáculos que pre-

<sup>6</sup> Conforme al informe internacional CIDOB 2012, la zona contigua a China y Rusia es una de las más conflictivas del mundo. Referente a la categorización en relación con los conflictos como inestabilidad social y represión, en cuatro países se han evidenciado situaciones beligerantes (Camboya, China, India y Kazajstán), un país tiene situación de violencia de origen étnico o religioso (Pakistán), doce países enfrentan sucesos de violencia política y terrorismo (Bangladesh, China, Filipinas, India, Indonesia, Kazajstán, Malasia, Nepal, Pakistán, Tadjikistán, Tailandia y Rusia), siete países presentan conflictos intraestatales, guerras civiles o golpes de Estado (Afganistán, India, Indonesia-Papua Nueva Guinea, Irán, Myanmar, Pakistán, Tailandia) y existe un conflicto regional (Tailandia-Camboya) (Anuario Internacional CIDOB, 2012, 116-118).



tende por un lado, llegar al Caspio y a Oriente Medio y, por otro, tocar la campana del petróleo y asegurarse el acceso privilegiado a la zona conocida como el Gran Creciente, donde se encuentran un 70% de las reservas seguras de petróleo y gas del mundo (Anuario Pacífico, 2006, 554).

Esta carrera de oposición entre los anteriores actores, que ha conducido a asociaciones estratégicas<sup>7</sup> entre los mismos (EE.UU. y la UE y China y Rusia) como parte de sus acciones en política exterior, se explican en el marco del concierto internacional, a partir del dilema de seguridad propuesto por Waltz en el neorrealismo, mediante el cual se plantea que el aumento en los esquemas de seguridad en un Estado se traduce en la disminución de la seguridad de otros (Waltz, 2000, 5).

La OCS es una de las acciones implementadas por los gobiernos de Beijing y de Moscú que procuran la disminución de la seguridad y el poder de Estados Unidos y la Unión Europea, aumentando sus capacidades de influencia sobre la región. Esta asociación ha sido posible a pesar de las voluntades individuales mutuas de incrementar el poder y consolidarse como hegemonía, por cuanto existen percepciones afines que han generado una postura conjunta que les ha permitido identificar las necesidades comunes (estabilidad regional y control sobre la región), aliados afines e incluso amenazas compartidas (injerencia norteamericana en la zona).

La asociación estratégica de cara a la creación de la Organización de Cooperación de Shanghái, que se deriva de las decisiones de política exterior de China y Rusia, es susceptible de análisis a partir de la *sectorización de la seguridad* establecida por Buzan. Esta pretende adaptar las relaciones internacionales dentro de una estructura sistémica descentralizada y regionalizada con la agenda ampliada de los estudios de Seguridad, que considera no solo los sectores tradicionales –militar y político–, sino también el económico, societal y ambiental, aseverando que las nuevas interacciones y acuerdos estratégicos entre los Estados se dan a partir de percepciones de seguridad comunes en relación con los demás Estados, a causa de la cercanía geográfica (Buzan, 1991, 432). Esta teoría le da prevalencia al nivel regional para su desarrollo; sin embargo, también tiene en cuenta el nivel local, global e interregional.

En suma, esta asociación estratégica entre Rusia y China, tal como lo plantea Waltz, puede percibirse como un mecanismo de balanza de poder, el cual es motivado por los intereses de ambos Estados, considerando que además de supervivencia comparten la pretensión de obtener mayor poder. De esta manera, las interacciones entre los dos Estados deben ser consideradas como algo más que alianzas comerciales o políticas, siendo estas parte de una asociación estratégica que surge a partir de percepciones de seguridad comunes o afines y que condiciona el accionar de los Estados hacia

<sup>7</sup> Asociación estratégica: aquella que se da en el marco del sistema internacional anárquico, en el que a pesar de existir voluntades competitivas por parte de los Estados, la cooperación surge como un mecanismo para garantizar la supervivencia, el poder y la seguridad (planteadas por Buzan) de los mismos de forma estratégica, frente a amenazas comunes.

espacios de cooperación en los que se plantea el dilema de seguridad.

### **III. EL PAPEL DE LA ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN DE SHANGHÁI EN LA CONSOLIDACIÓN DE RUSIA Y CHINA COMO NUEVAS HEGEMONÍAS**

Tal como se ha mencionado previamente, en la actualidad existen voluntades revisionistas y de poder por parte de China y Rusia, que procuran consolidarse como actores hegemónicos, no solo en sus esferas de influencia, sino también en el contexto global, por lo cual han encaminado sus acciones en política exterior hacia tal fin, en sus diversas áreas de influencia.

Sin embargo, estos agentes han adelantado un análisis racional que les permita consolidarse como tales a partir de un estudio de las percepciones propias y de las de los demás agentes, dentro de un sistema anárquico. De este análisis ha surgido la necesidad de adoptar políticas internas y externas acordes con los cambios estructurales que han acaecido a partir del fin de la Guerra Fría las cuales, tal como lo plantea Waltz, condicionan el accionar de los Estados (Linklater, 1995, 250).

#### **A. Los cambios estructurales a partir del fin de la Guerra Fría y la consolidación de China y Rusia como potencias**

En el marco de estos cambios —los de mayor relevancia para el análisis de potencia efectuado

por China y Rusia— se encuentran el fin de la estructura unipolar con el declive de Estados Unidos (sin afirmar que esto implique el fin de su hegemonía), el posicionamiento de nuevos Estados como hegemonías regionales o sectoriales, presionando la aparición de un sistema cuya estructura es multipolar, y el surgimiento y la relevancia de los organismos multilaterales en el concierto internacional.

En relación con lo anterior, se explicarán las alteraciones en las concepciones en términos de potencia<sup>8</sup> que han acaecido a partir del fin de la Guerra Fría en relación con los actores principales para este trabajo (Estados Unidos, Rusia y China).

Para los Estados Unidos implicó pasar de ser una superpotencia que competía por el poder con la URSS (otra superpotencia del momento) por medio de la disuasión (capacidad militar y nuclear), a ser potencia hegemónica, siendo el único Estado (durante un lapso de tiempo) capaz de marcar las reglas de juego en las diferentes esferas del sistema (político, económico, social y militar) y de determinar la estructura de poder del concierto (Barbe, 1995, 147).

El inicio del mundo multipolar se propició por el tránsito de Estados como China y Rusia, de ser potencias regionales (al desempeñar el papel de gran potencia en un espacio geográfico específico, estableciendo reglas de juego en el mismo) (Barbe, 1995, 150) o en declive, a convertirse en grandes potencias, siendo “países con intereses mundiales que

---

<sup>8</sup> Esta categorización se realiza conforme a la clasificación de los tipos de potencia: la superpotencia, la potencia hegemónica, la gran potencia, la potencia media y la potencia regional (Barbe, 1995, 147-148).

cumplen funciones diferentes en el sistema internacional con capacidad de erosionar el poder de la potencia hegemónica” (p. 149), adoptando políticas revisionistas para tal fin.

Esta nueva categorización les permitió cobrar relevancia en el concierto internacional a partir de sus amplias capacidades económicas, geográficas, demográficas, militares, políticas y nucleares, sin descontar la voluntad evidente de los dos actores por consolidarse como hegemonías frente a un Estados Unidos cuya supremacía se encontraba en declive.

Sin embargo, no es posible desconocer la existencia de otros actores de relevancia en el concierto internacional como la Unión Europea, Japón, India, Brasil, entre otros, cuyas capacidades les permiten ser considerados, frente a ciertos espacios o temas de influencia, como agentes tomadores de decisión de importancia para el concierto internacional.

### **B. La hegemonía compartida de Rusia y China y la creación de la ocs**

Entre las acciones de política exterior adelantadas por China y Rusia se encuentra la consolidación de las relaciones entre los dos Estados, no solo en un ámbito bilateral, sino también en una esfera multilateral, como sucede con la creación de la OCS. Esto se explica teniendo en cuenta que la cooperación internacional parte de un cálculo racional adelantado por los tomadores de decisión de cada Estado, conforme al interés nacional, teniendo en cuenta que:

En el origen de las relaciones cooperativas, existe un cálculo individual que revela que el mejor modo de conseguir uno o más objetivos nacionales fundamen-

tales, es cooperar con otro gobierno, dando vida así, a un tipo de relación particular y diferente de la que se tiene con otros gobiernos en relación a los mismos objetivos (Attina, 1983, 84).

Esta asociación se explica a partir de tres objetivos compartidos. El primero de ellos es establecer mecanismos disuasivos frente a un tercer Estado (Estados Unidos) a partir de mecanismos políticos, económicos, geoestratégicos y militares; aumentar su potencia en términos económicos, políticos, sociales e incluso militares, y restringir la posibilidad de que el país con el cual se alía establezca a su vez otra alianza (*containment* o contención).

Es necesario acotar que para el establecimiento de las asociaciones estratégicas entre los Estados, un factor importante es el análisis de costos y beneficios que adelanta cada agente del Sistema, previo a la generación de acuerdos. Para que el tomador de decisión opte por actuar de forma conjunta, este análisis planteado por la teoría de juegos debe demostrar “que sus intereses individuales están mejor defendidos y de manera más barata en un espacio común, frente a los problemas de la agenda global” (Barbe, 1995, 214).

Este análisis, en el caso de China y Rusia, ha permitido determinar que frente a su interés nacional de maximización del poder y, por ende, de las capacidades como potencia, existe un menor costo, mayores beneficios y mayor eficacia de actuar en forma conjunta.

La postura adoptada por los dos actores, evidenciada en sus acuerdos bilaterales y multilaterales (OCS) y sus declaraciones conjuntas frente a temáticas politizadas en la agenda internacional (el veto a la invasión a Iraq y a

las sanciones económicas al programa nuclear iraní), se explican a partir del concepto de *hegemonía compartida* mediante la cual dos o más grandes potencias aúnan esfuerzos en procura de consolidarse como potencias globales, incrementando sus capacidades de establecer reglas de juego no solo en su esfera de influencia geográfica, sino haciéndola extensiva en un marco global. A su vez, esta postura contribuye a revisar el sistema, alterando el *statu quo*, en el que Estados Unidos se desempeñaba como máximo poder del sistema estableciendo así mecanismos de balanza de poder.

El papel desempeñado por la OCS en este análisis de hegemonía compartida entre China y Rusia está delimitado por la voluntad de los dos agentes por consolidarse como únicos actores tomadores de decisión en la región, en oposición a las voluntades de injerencia en la misma por parte de los Estados Unidos, teniendo en cuenta que, tal como se mencionó previamente, este comportamiento de los norteamericanos es percibido como una clara amenaza a la seguridad y estabilidad nacional y de la región, sin descontar la pérdida de control sobre recursos energéticos de importancia.

La OCS es una asociación establecida mediante un acuerdo internacional por más de tres Estados para la consecución de objetivos comunes. Está dotada de una estructura institucional, con órganos permanentes, propios e independientes de los Estados miembros (Barbe, 1995, 154). Se clasifica como una organización de carácter regional o restringido, con funciones diversas.

Aunque se cataloga como una organización independiente de los Estados, esta ha

demostrado que intrínsecamente obedece a las pretensiones de poder, hegemonía y voluntades de sus dos agentes principales. Esto es susceptible de análisis a partir del realismo hegemónico. Esta teoría plantea que aunque las interacciones entre Estados se dan en un mundo anárquico, existe una estructura jerarquizada en el sistema internacional.

En la cima de la pirámide se encuentra el hegemon o hegemones, los cuales han forjado su poderío mediante incentivos (*co-optive power*) o amenazas (*command power*). En el caso de los escenarios de cooperación, las potencias apelan al *co-optive power* con el fin de lograr sus intereses y posicionar su ideología frente a los demás agentes del sistema internacional, justificado en su característica como hegemonía, a través de los regímenes internacionales (Nye, 1990, 177-192).

La teoría de los regímenes internacionales plantea que un régimen está compuesto por “aquellas reglas, regulaciones, normas y principios que guían y gobiernan las transacciones y las soluciones de los problemas (*issue areas*) que afectan a dos o más Estados” (Holsti, 1983, 167).

Es una organización de carácter regional, en la que sus líderes fundadores (Rusia y China) desean mantener relaciones armoniosas apelando a la cooperación, a fin de obtener beneficios considerables en materia energética, de seguridad en el sentido amplio, y estructurales en el sistema internacional a partir de la actuación como bloque en diversos escenarios multilaterales de carácter global como las Naciones Unidas.

La ampliación de esta estrategia de hegemonía compartida hacia escenarios multilate-

rales se puede explicar por la necesidad de legitimar en el concierto internacional las acciones que se deben implementar frente a temas como el terrorismo, el separatismo y el extremismo, buena vecindad, amistad y cooperación entre los miembros de la Organización, tráfico ilícito de drogas y crimen organizado, acciones frente a la crisis económica mundial, como medida de protección para los países miembros y la región en general.

Lo anterior se explica teniendo en cuenta la función principal de las organizaciones internacionales (como es el caso de la OCS) de crear “marcos de cooperación entre Estados, bien sea con la intención de crear ventajas mutuas o de minimizar el conflicto, creando mecanismos de arreglo pacífico o canales diplomáticos alternativos” (Barbe, 1995, 167).

Tal como ha sucedido con la OCS, en las más de las veces las organizaciones internacionales permiten la creación de bloques. En ese caso en particular, el bloque conformado por los Estados miembros, encabezados por Rusia y China, se presenta en contraposición al bloque de ideología occidental conformado por Estados Unidos y la Unión Europea, retornando a un escenario de bipolaridad ideológica en una estructura multipolar, a causa de la lógica de la hegemonía compartida.

Sin embargo, a diferencia del escenario de la Guerra Fría, la agenda internacional no se ha politizado frente a temas de seguridad política y militar exclusivamente, sino que se ha ampliado a nuevas esferas como la economía, el desarrollo social, el medioambiente, entre otros. La categorización como organización internacional, a la cual aplica la OCS, frente a sus funciones diversificadas o multifunciona-

les, le permite postularse en caso dado como un agente capaz de reaccionar frente a multiplicidad de temas en el concierto internacional.

## CONCLUSIÓN

Se concluye que, tal como se planteó en la hipótesis de este trabajo, la Organización de Cooperación de Shanghái surge a partir de un análisis racional adelantado por Rusia y China a causa de su voluntad por consolidarse como grandes potencias en una esfera global. Lo anterior fundamentado en que cuentan con las capacidades políticas, económicas, comerciales, demográficas, geográficas, productivas, de recursos, militares y nucleares para ser considerados como los principales agentes del sistema, capaces de diezmar y revisar el poder de Estados Unidos.

Sin embargo, esta condición no es suficiente a causa del sistema de alianzas y la estructura multipolar y de interdependencia existente en la actualidad, que conducen a que las capacidades individuales sean insuficientes para ejercer un control y oposición (de ser necesario) efectivos, a pesar que el poder norteamericano se ha diezgado a causa de fenómenos como los ataques del 11-S, las invasiones a Afganistán e Iraq y la crisis *subprime*.

Este análisis dedujo que los dos Estados (que comparten fronteras y tienen pretensiones de poder similares, en contraposición a Estados Unidos) encontrarán mayores beneficios al generar asociaciones estratégicas de carácter bilateral y posteriormente multilateral, frente a los costos que estas podrían representarles al tener que cooperar.

Es a partir de este análisis de costo-beneficio que se instaura una lógica de hegemonía compartida entre los dos actores, los cuales determinaron la existencia de mayores beneficios al compartir el poder hegemónico al actuar, en los casos en los que su interés nacional así lo permite, como un bloque (respaldado por los demás Estados de la OCS), que como una hegemonía individual más débil.

En este contexto surge la OCS, que vincula una serie de países de Asia Central bajo el objetivo de garantizar la paz, seguridad y estabilidad de los miembros y en general de la región.

Este objetivo es de relevancia tanto para Rusia como para China, a partir de factores geográficos, políticos, de recursos, económicos e incluso sociales.

Los factores geográficos se justifican teniendo en cuenta que el fin de la Guerra Fría trajo consigo la creación de nuevos Estados a partir de la implosión de la URSS y, por ende, el surgimiento de sentimientos nacionalistas en territorios colindantes con los dos países. Esta situación los ha afectado por cuanto en su territorio se han presentado estos brotes irredentistas, tal como sucede con China en el Tíbet o en Rusia con Georgia y Abjasia.

Es por esto que uno de los principales temas de la Organización, apoyado por los Estados parte, está relacionado con la oposición contundente frente a movimientos separatistas.

Entre los aspectos políticos se encuentra la capacidad de legitimar las decisiones en materia de seguridad y defensa (particularmente frente a problemas como el tráfico de drogas, los movimientos separatistas, los movimientos extremistas, entre otros), además de contribuir

a la abolición de estas problemáticas a partir de escenarios de cooperación que permitan garantizar el objetivo mencionado.

Frente a los recursos, la evidente necesidad por obtener recursos energéticos, en una zona que cuenta con la mayor cantidad de reservas comprobadas del mundo, influye en la voluntad por tener control único y absoluto sobre el territorio evitando la injerencia de otros Estados sobre el mismo.

Finalmente, en relación con la sociedad y la economía, esta Organización surge en procura de incrementar el nivel de desarrollo de la región vía cooperación internacional, que contribuya al fortalecimiento de la misma. Este desarrollo puede generar efectos positivos en la economía –y por ende en la sociedad– a fin de evitar el riesgo de brotes de violencia por necesidades sociales insatisfechas.

Es de acotar que:

las condiciones que favorecen el establecimiento de las relaciones de cooperación son, la existencia de intereses, objetivos y necesidades similares o complementarias entre las partes, la distribución equitativa de costes, riesgos y beneficios entre las partes; la confianza en que la otra parte cumplirá con sus obligaciones; y finalmente, las interacciones que han de llevarse a cabo en términos de reciprocidad y confianza mutua (Holsti, 1983, 381).

Desde una perspectiva teórica, la asociación estratégica entre China y Rusia, y en el marco de ella, la conformación de la OCS, se puede explicar conforme a lo planteado por Barry Buzan en la teoría del realismo neoclásico mediante la cual se determina que en la estructura multipolar en la que confluyen los

Estados, a pesar de continuar con una lógica anárquica y en la que estos procuran su supervivencia (de forma quizá competitiva), la cooperación es un elemento presente en las interacciones entre los mismos. Lo anterior por cuanto a pesar de las acciones implementadas por un Estado la interconexión existente en el mundo hace que exista cierto grado de dependencia frente a otros.

El actuar como bloque, por medio de la ocs y de forma bilateral, les ha permitido a China y Rusia implementar una balanza de poder real frente al poder de Estados Unidos y la Unión Europea, en espacios como la Asamblea de las Naciones Unidas o el Consejo de Seguridad.

Este análisis permite dejar abierto el debate para futuras investigaciones que pretendan identificar si este juego de poderes entre el bloque de Rusia y China, y el de Estados Unidos y la Unión Europea, efectivamente hacen parte de un nuevo escenario de bipolaridad global.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros

- Aron, Raymond, 1962. *Paz y Guerra entre naciones*, Madrid, Alianza Editorial.
- Attina, Fulvio, 1983. *La política internazionale contemporanea*, Italia, Editorial Reviews.
- Barbe, Esther, 1995. *Relaciones Internacionales*, Madrid, Technos.
- Gramsci, Antonio, 1966. *La cuestión meridional*. Paris, Riuniti.
- Holsti, Kalevi Jaakko, 1983. *International Politics: A Framework for Analysis*, London, Prentice Hall International.

- Kanoussi, Dora, 2001. *Hegemonía, Estado y sociedad civil en la globalización*, México D.F., Plaza y Valdés.
- Linklater, Andrew, 1995. "Neorealism in Theory and Practice", en Booth, Ken, Smith, Steve (eds.). *International Relations Theory Today*, University Park, The Pennsylvania State University Press, pp. 241-262.
- Smith, Steve, 1995. *International Relations, Theory*. Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press.
- Waltz, Kenneth, 1988. *Teoría de la política internacional*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

### Publicaciones periódicas

- Abad Quintanal, Gracia, 2008. "Las organizaciones internacionales y la seguridad en Asia Central", en *Observatorio Asia Central*, pp. 1-7.
- ABC, 2008. "Breve panorámica geopolítica de Osetia del sur", en *ABC.es*.
- Buzan, Barry, 1991. "New Patterns of Global Security in the Twenty-first Century", en *International Affairs*, vol. 67, n.º 3, pp. 431-455.
- CIDOB, 2007. "Anuario Asia Pacífico 2006". *Anuario Asia-Pacífico*. Ed. 3. pp. 552-553.
- Glenn, Snyder, 2002. "Mearsheimer's World-Offensive Realism and the Struggle for security", en *International Security*, vol. 27, n.º 1, pp. 149-173.
- Granados, Ulises, 2006. "La frontera de China: Problemas actuales y perspectivas a futuro", en *ISTOR*, vol. 27, pp. 121-147.
- Nye, Joseph, 1990. "The changing nature of world power", en *Political Science Quarterly*, vol. 105, n.º 2, pp. 177-192.
- Petrollini, Dario Damian, 2003. "Realismo ofensivo y realismo defensivo". *Centro Argentino de Estudios Internacionales*, vol. 29, pp. 1-9.
- Rocha Pino, Manuel de Jesús, 2009. "La política exterior como un mecanismo para el proyecto de



modernización en la República Popular China: desarrollos discursivos durante los periodos de Deng Xiaoping, Jiang Zemin y Hu Jintao”, en *Observatorio de la economía y la sociedad China*, n.º 10, pp. 693-719.

Taliaferro, Jeffrey, 2000-2001. “Security Seeking under Anarchy”, en *International Security*, vol. 25, n.º 3, pp. 128-161.

Waltz, Kenneth, 2000. “Structural Realism after the Cold War”, en *International Security*, vol. 25, n.º 1, pp. 5-41.

### Documentos de Internet

Antón Valero, José A, 2013. *Las organizaciones internacionales y la seguridad en Asia Central*, en <http://www.edualter.org/material/palestina/golfo.html> (Consultado en mayo de 2013).

Global Fire Power, 2013. *Countries Ranked by Military Strength*, en <http://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp> (Consultado en mayo de 2013).

IEA, 2007. *Contribution of renewables to energy security*, en [http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/so\\_contribution.pdf](http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/so_contribution.pdf) (Consultado en septiembre de 2013).

N. Nazarbayev, 2005. *Cumbre de la OCS en Almaty en junio 2005*. Kazimform, 5 de julio de 2005. En: <http://kazembulf.net/em1.2005.html> (consultado en septiembre de 2013).

OECD/IEA, 2011. *The IEA Model of short-term energy security (MOSES)*, en [http://www.iea.org/media/freepublications/2011/moses\\_paper.pdf](http://www.iea.org/media/freepublications/2011/moses_paper.pdf) (Consultado en septiembre de 2013).

REUTERS, 2008. *Rusia y Georgia se enfrentan en Osetia del Sur*, en <http://lta.reuters.com/article/topNews/idLTAN0841641220080809> (Consultado en septiembre de 2013).

SECTSCO, 2013. Brief introduction to the Shanghai Cooperation Organisation, en <http://www.sectSCO.org/EN123/brief.asp> (Consultado en mayo de 2013).